Proposals for consultation

Life Agent Reform:

A Model for Qualification and Licensing in Ontario

Summer 1989

Ontario
Ministry of Financial Institutions
Ministère des Institutions financières

90-00864/

THE CONSULTATION PROCESS

Life Agent Reform: A Model for Qualification and Licensing in Ontario is being released for the purpose of discussion in order to obtain the benefits of full consultation with the insurance industry, consumers' organizations and other interested groups. The consultation period will be for 90 days from the date of release and written submissions are welcome.

Industry recommendations over the years have suggested that there is a need for reform in the life insurance licensing area. The majority of submissions have dealt with educational requirements but the actual powers of agents have also been addressed. Current standards have been in place for over forty years and may not reflect recent changes in the industry and the general economic environment.

The consultation process can only succeed if there is full participation by all interested groups. Written submissions can be forwarded to:

The Honourable Murray Elston
Minister of Financial Institutions
101 Bloor Street West
8th Floor
Toronto, Ontario
M5S 2Z5

Additional copies of the discussion paper may be obtained from:

Publications Ontario
880 Bay Street
Toronto, Ontario
M7A 1N8
(416) 326-5320 or outside Toronto, 1-800-668-9938

Policy clarification of any issue can be obtained by contacting:

Barbara Dudzinski
Director
MVACF and Agents and Adjusters Branch
(416) 963-0532

Agnes Finan
Deputy Director
Agents & Adjusters Section
(416) 963-0481

TABLE OF CONTENTS

PAGE

Executive Summary 1

Comparison At-a-Glance 3

Summary of Proposals 4

I. BACKGROUND 9

II. CONTINUING HIGH ONTARIO STANDARDS 12

1. Education 12
2. Education and Qualification Committee 14
3. Ethics 15
4. Sponsorship 15

III. ENHANCED FLEXIBILITY 17

1. Multi-company Representation 17
2. Errors and Omissions Insurance 18
3. Fidelity Bonding 18
4. Transition 19

IV. ADMINISTRATIVE EFFICIENCY 21

1. Licence Renewal 21

V. AREAS FOR FUTURE CONSIDERATION 22

1. Regulatory Structure 22
2. Multi-licensing 23
3. Part-time 24

EXECUTIVE SUMMARY

The Ministry of Financial Institutions is proposing that the current licensing system for life insurance agents be revised. It is also proposed that a Code of Ethics for agents and multi-company representatives be introduced into legislation. These changes will ensure sufficiently high educational standards for entry into the industry, and will provide a set of criteria which outlines, in detail, an agent's or multi-company representative's responsibilities.

The educational standards presently in place require that each applicant for a licence be sponsored by an insurance company and meet certain suitability requirements. The applicant must write an accident and sickness examination and a life insurance examination (all life agents must pass both examinations). Known as the Superintendent's Examinations, these are composed solely of multiple choice questions. Slim study manuals are provided for both examinations, and some sponsors may provide additional tutorial assistance.

Under the current system, all agents in Ontario hold the same type of licence (all are "agents"). Although agents can, in certain circumstances, sell the insurance products of a company other than their sponsor, a document called a single case release form must be completed for each piece of non-sponsor business. Agents are currently permitted to operate under one of the following additional licences: a real estate agent's or broker's licence, a Registered Insurance Brokers of Ontario (RIBO) licence or a mutual fund salesperson's licence. Agents are not permitted to hold any other type of licence. In addition, agents cannot hold a life insurance licence if they are engaged in the business of selling insurance only in a part-time capacity (some exceptions exist).

The proposed licensing model incorporates a two level licensing regime with a higher pre-licensing educational standard. The individual who successfully qualifies for the first level in the licensing system is designated as an "agent" and must be sponsored by an insurance company. After the agent has been licensed for two years and has passed an additional examination, he/she may apply for a "multi-company representative's" licence which would entitle him/her to sell the products of many companies, without using a single case release form. Multi-company representatives are not required to be sponsored by an insurance company. The agent who, after two years, does not wish to become a multi-company representative, may continue to operate as an agent and remain sponsored by an insurance company.

In order to accommodate individuals who are licensed as life insurance agents as of the date of the implementation of the new system, a transition period is proposed. All agents now holding licences will automatically be licensed as agents under the new system. Those agents who have been licensed for two consecutive years or more as of the implementation date can apply for a multi-company representative's licence once they have passed an additional examination. Those agents who have been licensed for less than two consecutive years will be required to wait until they have been licensed for two consecutive years prior to applying for a multi-company representative's licence.

Introduction of Code of Ethics will ensure a universal standard of conduct, which all agents and multi-company representatives must meet. Breaches of the Code would result in disciplinary measures ranging in severity from fines, to suspension and licence cancellation.

From an administrative perspective, the Ministry proposes that the current system under which all agents' licences are renewed on March 31st be changed to a process which allows for renewals on the date of the licensee's birthday. This proposal is being introduced as an efficiency measure.

In addition to the measures being proposed for immediate implementation, three other issues are raised for discussion and comment, but are not put forward with specific recommendations.

The first is a proposal for the Ministry to study alternate methods of regulation. Regulatory models which merit consideration include an insurance council, a self-regulatory organization, or some other delegation of regulatory responsibility.

Second, the issue of multi-licensing -- allowing agents to hold licences to sell products other than insurance -- will also be reviewed. Multi-licensing must be considered not only as it impacts on the regulation of life agents, but also in the broader context of other financial intermediaries.

Third, comments are invited on the question of allowing life agents to work part-time. Current licensing requirements restrict an agent from working part-time, with a few exceptions. Since this issue is linked to multi-licensing, it is proposed that it be reviewed concurrently to determine whether changes should be introduced.

The following table provides a comparison of the current and proposed models of licensing life insurance agents in Ontario:

COMPARISON AT-A-GLANCE

	CURRENT MODEL	PROPOSED MODEL
Education/ Licensing	Minor preparation required to study for and pass the Superintendent's Examination (Minimum Passing Grade of 75%).	Mandatory examination based on approximately 150 hours of course study -- a course is not mandatory but will be available and may be delivered in a variety of ways.
Sponsorship	Must remain sponsored by one life insurance company.	Must remain sponsored for 24 consecutive months. May then qualify to operate as a multi-company representative.
Multi-company Representa-tives	Must be sponsored by one company and must complete single case release form for each piece of non-sponsor business written.	After 24 consecutive months sponsorship no longer required -- the agent can apply after meeting certain educational requirements.
Multi-licensing	Unable to hold additional licenses other than those of a real estate broker or salesperson, mutual fund salesperson or Registered Insurance Broker of Ontario (RIBO) (only one license other than the life license may be held at any one time).	Further study required.
Part-time	Part-time employment prohibition (with some exceptions).	Further study required.

SUMMARY OF PROPOSALS

A. Continuing High Ontario Standards

Education

1. Educational and qualification requirements for becoming a life insurance agent should be substantially augmented.

   Successfully writing an upgraded examination will be a prerequisite to being licensed as a life insurance agent. The enhanced examination will be based on course content consisting of approximately 150 hours of instruction. It is anticipated that the course would be available through Ontario's community colleges, as well as through insurance companies. Courses delivered by insurance companies would have to be reviewed and approved by the Education and Qualification Committee (see proposal 2). The examination will be based on the course content, but individuals could write the examination without actually attending the course.

   - Higher entry standards would mean all industry entrants meet an acceptable minimum level of knowledge.

Education and Qualification Committee

2. An "Education and Qualification Committee" should be established to recommend improved education criteria and to develop an entrance course and examination for licensing as a life agent, as well as an examination to become a multi-company representative.

   The committee would be comprised of members from both the private and public sectors. Individuals drawn from the insurance industry, consumer protection agencies and regulators would be represented on the committee.

   - Using a joint industry government committee would provide knowledgeable input and ensure that new standards are appropriate.

Ethics

3. A Code of Ethics for Life Agents should be provided in legislation.

   - A Code of Ethics would establish the framework for day-to-day conduct in the execution of regular business duties.

   - Enshrining a Code of Ethics in legislation would recognize the importance of the agent's and multi-company representative's responsibility to consumers. Current legislation provides prohibitions but does not provide an actual guide to the agent.

Sponsorship

4. Sponsorship of life agents should be required:

   - to apply for the pre-licensing course;

   - to write the qualifying examination;

   - as a condition of initial licensing; and

   - for the period a person holds an agent's licence.

   - Agents will work under the supervision of a single life insurance company sponsor. The benefits of sponsorship include training, guidance and monitoring by the sponsoring company.

   - After two consecutive years of service, an agent may write an additional examination to become a multi-company representative. In recognition of his/her greater experience, a multi-company representative would not require sponsorship.

B. Enhanced Flexibility

Multi-Company Representation

5. Multi-company representation should be permitted for those who have at least two consecutive years experience as a life insurance agent and who meet higher educational requirements.

An agent with over 24 consecutive months experience can (but does not have to), apply for a multi-company representative's licence. An additional examination, to be developed by the Education and Qualification Committee, must be successfully completed prior to application for this licence. With a multi-company representative's licence, selling the products of more than one insurance company without single-case release forms (brokering) will be permitted.

- Multi-company representation will enhance consumer choice and provide access to a wider product range.

- Life insurance multi-company representatives will have greater flexibility than is available under current restrictions on agents.

- The objective of increasing competence is supported in that prospective agents will face more rigorous entry standards. Also, multi-company representatives will have to meet an additional educational requirement.

Errors and Omissions Insurance

6. Licensed agents and multi-company representatives should be required to carry Errors and Omissions Insurance.

    - Errors and Omissions Insurance protects the consumer from inadvertent agent or multi-company representative error. Currently there is no requirement for agents to carry this coverage although many companies offer blanket coverage to their agents.

Fidelity Bonding

7. Bonding should be mandatory for all agents and multi-company representatives.

    - Fidelity bonding is also seen as a consumer protection measure as it protects the public against fraud.

Transition Phase

8. Existing agents should not be required to requalify under the revised entry requirements.

Agents who have been licensed for at least 24 consecutive months at the time of implementation of the reform may write an additional examination to qualify for a multi-company representative's licence. If an agent has been licensed for less than two years, he/she will maintain an agent's licence until the 24 consecutive month licensing requirement has been completed. The agent may then write the examination to qualify as a multi-company representative.

- The "grandfathering" of existing agents recognizes the value of their experience.

- "Grandfathering" also recognizes that past decisions on entry into the industry may have been based on the entry requirements in force at that time.

C. Administrative Efficiency

Licence Renewal

9. Licences should be renewed annually in the month of the agent's/multi-company representative's birthday.

   The Agents and Adjusters Section of the Ministry of Financial Institutions issues licences.

   - A "staggered" licence renewal system will result in greater efficiency and streamlined delivery. Under the current system all life agent licences expire and are renewed at the same time resulting in bottlenecks.

D. Future Considerations

Regulatory Structure

10. Alternate methods of regulating life insurance agents merit consideration.

    Possibilities include the establishment of an insurance council, a self-regulatory organization, or some other delegation of responsibilities (full or partial).

- Currently life insurance agents are directly regulated by the Office of the Superintendent of Insurance of the Ministry of Financial Institutions.

- Brokers in the general insurance business are regulated by the Registered Insurance Brokers of Ontario (RIBO), an organization which has delegated regulatory authority.

Multiple Licensing

11. The question of multiple licensing should be considered further.

- Agents are currently unable to hold licences other than that of a real estate broker or salesperson, mutual fund salesperson or Registered Insurance Broker of Ontario (only one licence other than the life licence may be held at any one time).

- The Insurance Act prohibits individuals in positions of "undue influence" from operating as life insurance agents. This definition currently restricts certain groups of people (e.g. an employee of a brewery, a police officer, a bank employee) from being licensed as life agents. This restriction should be considered in conjunction with any review of the multi-licensing issue.

Part-time

12. The issue of whether life agents should be allowed to work part-time should be considered further.

- The Insurance Act currently requires life insurance agents in Ontario:

  - to work full time as an insurance agent, (with some exceptions); and

  - to have their sole business, occupation or employment be that of a life agent.

- Recent changes in Ontario's labour force, and in the socio-economic environment, have raised the issue of whether the current requirement that agents operate on a full-time basis be continued.

- The issue of multi-licensing is linked to the capacity of an agent to work part-time.

I. BACKGROUND

Life insurance is a large and dynamic industry with premium revenues in Ontario of approximately $6.5 billion (in 1987) and total life insurance ownership of $360 billion. There are 165 life and health insurance companies in Canada, of which 152 are registered to do business in Ontario. The life insurance sector is a significant employer: 35,400 persons are employed in the life and health industry in Ontario, including 16,000 agents selling life insurance products.

Adequate and effective regulation is critical to the life insurance sector for a number of reasons. Among these are the industry's size, the financial significance of life insurance for individual consumers, and accordingly, the responsibility borne by life insurance companies and sales representatives in serving their clients. Adequate regulation encourages consumer confidence in the integrity of the industry. Regulation of life insurance agents falls under provincial jurisdiction.

The current life agent licensing regime provides that the Office of the Superintendent of Insurance may discipline agents who have violated statutory requirements or have engaged in certain improper selling practices. There is high agent turnover each year (40% exit the industry after the first year, with an additional 40% leaving in the second year) as agents surrender or lose their licences, but there are relatively few hearings for disciplinary reasons.

The Office of the Superintendent of Insurance licenses all 16,000 life insurance agents in Ontario, as well as those "other than life" agents, numbering approximately 3,000, who are the exclusive representatives of a single company.

The Registered Insurance Brokers of Ontario (RIBO) exercises registration, qualification, investigation and disciplinary powers over general (other-than-life) insurance "brokers". Brokers sell the general insurance products of more than one company.

Purpose of Proposals

The proposals contained in this document will ensure a system through which committed, knowledgeable sales representatives provide superior service to the consumer.

The proposals are aimed in three principle directions:

1) Maintaining and enhancing Ontario's high standards of consumer protection;

2) Allowing sufficient flexibility in the industry to ensure the competitiveness of Ontario's financial marketplace and to recognize the changing requirements of the market and of the workforce; and

3) Ensuring that the regulatory system is able to efficiently and effectively meet the regulatory needs of the industry.

An Evolving Marketplace

The financial services industry, and more particularly, the life insurance sector is changing rapidly. This evolution raises the question of whether current licensing and regulatory requirements are adequate. The number and variety of life insurance products have broadened considerably in recent years. This trend is expected to continue. In addition, with the erosion of the four pillars of the financial services sector there is now a blurred division between the products and services of different financial institutions and intermediaries. Life insurance sales staff must be familiar not only with life insurance but also with a variety of products and with a broader spectrum of client financial management questions. Consumers are becoming more knowledgeable and more demanding of financial service professionals. There is increased demand for convenience related to changing work patterns and lifestyles. The agent must be able to review the client's needs thoroughly in order to assist him/her in a knowledgeable, professional manner. These changes represent both opportunities and challenges for financial institutions and intermediaries.

The individuals who are or who wish to be life agents reflect the changing values and norms of today's workforce including: different perceptions of the obligations and terms of an employer-employee relationship, greater interest in part-time employment and a higher degree of job mobility.

Education and Qualifications

The life insurance industry has been subjected to tremendous change over the past decade. However, the qualification and licensing requirements to become a life insurance agent have not been significantly revised in over forty years. There is inconsistency between the education and qualifications required to become an agent and the skills and training needed to competently sell insurance with today's complex market and spectrum of product options. The issue of adequacy and uniformity of competence levels across the life insurance industry merits consideration.

There are 3,500 new life insurance licensees each year. However, only two out of ten agents remain licensed after two years. The high industry attrition rate may be symptomatic of the inadequacy of the current industry entry standards. This significant attrition rate means that although there is a core of career agents in Ontario, the commitment level of most new recruits is not high.

The fact that most agents do not stay in the insurance industry long enough to acquire a solid customer base or experience, combined with the low level of pre-licensing education, results in an industry where all licensees cannot provide an adequate standard of service to clients. The inappropriate activities or selling practices of some agents also have an impact on the whole industry.

Entrance Education and Examinations

One of the key points of concern is the adequacy of the current Superintendent's Examination in ensuring that only knowledgeable individuals obtain a licence. Preparation for the licensing examination is presently based on a self-study booklet and there are no formal course requirements.

Variations in Company Training Programs

Another factor affecting the issue of industry-wide competence is the inconsistency of in-house training programs across companies. Some have an excellent reputation and training covers product information, personal finance and planning, as well as salesmanship. Training programs of other sponsors are weak or non-existent.

Inconsistency in standards results in agents who are not all equally able to serve their clients. Benefiting the consumer should be the ultimate goal in introducing enhanced standards.

Administrative Efficiency

The Insurance Division of the Ministry of Financial Institutions administers the qualification and licensing of all Ontario life insurance sales representatives. Its registration system is undergoing major modernization and automation. Within the year, efficiency improvements are anticipated. Further improvement is possible if the renewal process is spread out over the calendar year. It is now compressed into a two month period, with all licences expiring on the same day.

II. CONTINUING HIGH ONTARIO STANDARDS

1. Education

The current life agent qualification and licensing regime has been in effect since the 1940's. However, market and product complexity has increased considerably and consumers are now demanding a high degree of knowledge and sophistication from agents. Consumer product awareness has also increased greatly.

Presently, in order to be licensed as a life insurance agent in Ontario, an applicant must:

- pass a basic licensing examination set by the Office of the Superintendent of Insurance;
- meet requirements of suitability and fitness of character;
- have an "appropriate" but undefined educational background; and
- have the "sponsorship" of a licensed life insurance company.

Preparation for the licensing examination is based on a self-study booklet and there are no formal course requirements. The life and accident and sickness exams together consist of 130 multiple-choice questions and take up to three hours to complete.

Concerns have been raised by industry representatives that current entrance standards should be increased to support a strengthened actual and perceived level of competence. Higher entry standards would mean all industry entrants meet an acceptable minimum level of knowledge.

Educational and qualification requirements for becoming a life insurance agent should be substantially augmented.

Potential Course Components

Although only the enhanced examination will be mandatory, the course material will form the content of any examination. An entrance course which would meet the requirements of educating potential agents would be approximately 150 hours in duration. It is suggested that the course could be offered both as a part-time and a full-time program through the community college system. The full-time program would be six weeks in length. It is envisioned that the program would be divided into modules -- each of which must be passed prior to proceeding to the next level (e.g. three two-week modules) while the part-time (evening) program could be completed in 18 weeks. A fee commensurate with course costs (payable separately for each of the three sections) would be charged to each applicant.

The course structure would allow the flexibility to proceed in course intervals, which permits the uncommitted potential agent to drop out of the program after any of the modules. It will also be a requirement that the applicant cannot proceed to the next course level without first successfully completing the previous level.

Another possibility is that certain companies will choose to deliver a course to the potential agents they recruit. This alternate delivery system will enable many companies to utilize their existing training facilities and resources.

In the longer term, consideration may be given to delivering the program on a correspondence basis. This would enhance accessibility to the life insurance industry by those who cannot attend a community college and are sponsored by a company which does not have an in-house training program.

All examinations will be conducted through the Ministry or through the community colleges.

Note: An applicant would have to be sponsored by a life insurance company in order to take the entrance course.

Many excellent courses are presently provided through industry organizations, corporations and community colleges. The contemplated course content could rely on much of what is already being taught. The most significant difference is that the prospective agent would take the courses prior to being licensed. No attempt to narrowly define course content will be made in this proposal, although suggested headings are listed for discussion purposes only. Instead the content should be based on input from the industry.

Potential course components include:

- insurance and other financial products;
- legislative framework;
- the agent's legal obligations;
- ethics;
- client needs analysis;
- taxation, retirement planning and RRSP's; and
- communication skills.

2. Education and Qualification Committee

As educational standards will form the backbone of the enhanced proficiency initiatives, it is vital that the entrance course be well-designed and accessible.

An "Education and Qualification Committee" should be established to recommend improved education criteria and to develop an entrance course and examination. This Committee would be comprised of representatives from the insurance industry, government, consumer groups and educators. Its mandate would include:

- recommending the educational requirements for licensing and developing courses that meet these requirements;
- recommending guidelines for licensing agents whose education and experience were gained in other jurisdictions; and
- making recommendations to the Superintendent of Insurance on licensing individuals in exceptional cases.

3. Ethics

A Code of Ethics for Life Agents should be provided in legislation.

Insurance industry associations may have specific codes of ethics or conduct. However, these codes only bind members of the organizations and the powers of enforcement are limited to the powers of the organizations. As many life insurance agents are not members of an industry association, a code of ethics is not universally applicable.

The Insurance Act instructs agents that they may not engage in "unfair or deceptive acts or practices in the business of insurance". This prohibition does not provide detailed guidance on the day-to-day conduct of agents.

A Code of Ethics enshrined in the legislation would specifically enumerate standards for agents to follow. Moreover, these standards could then be more readily and consistently enforced.

4. Sponsorship

Under the provisions of the Ontario Insurance Act, an insurer must "appoint" a person as their agent before a licence may be issued. If the insurer subsequently revokes the sponsorship by giving written notice to the Superintendent, the agent's licence is suspended. The Act further provides that "no life insurance agent shall be licensed to act as agent for more than one insurer transacting life insurance". A limited exception to this rule allows an agent to sell the products of another insurance company if:

- the agent is unable to provide a particular insurance product for the applicant through the sponsoring company; and

- the written consent of the agent's company is obtained for each such transaction.

There are a number of positive features of sponsorship. Sponsorship is designed to bind the life agent to his or her sponsoring company. Such an arrangement fosters the development of a professional sales force by offering an incentive for companies to train and educate their salespeople. As well, the sponsor is expected to supervise the activities of the salesperson. Some companies do an excellent job in this regard while others provide limited guidance to the agent. It is also in the company's interest to screen its potential agents and monitor existing agents thereby supporting regulatory efforts.

For these reasons it is proposed that sponsorship of life agents should be required:

- to apply for the pre-licensing course;
- to write the qualifying examination;
- as a condition of initial licensing; and
- for the period a person holds an agent's licence.

III. ENHANCED FLEXIBILITY

1. Multi-Company Representation

Under the present system, agents who wish to place business with an insurer other than their sponsor must have signed authorization from their sponsor by way of a single-case release form. The form must be completed each time the agent wishes to sell the products of another company; there are no "blanket" release forms. The requirement for the agent to remain sponsored was instituted on the assumption that the sponsoring company would provide training and supervision to the agent.

Allowing agents to become multi-company representatives -- to sell the products of more than one insurance company -- after 24 months of consecutive licensing, and an additional examination, is a reflection of the needs of the consumer. While the sponsorship period can provide essential developmental opportunities for an agent, at some point he/she may wish to have greater flexibility in accessing other company products to custom-design a product package for clients.

The applicant for a multi-company representative's licence must pass an additional examination. The educational content on which this examination will be based will be determined by the Education and Qualification Committee. The Committee may choose to develop and designate a particular course to assist agents in passing the multi-company representative's licensing exam. As in the pre-licensing model, only the examination will be mandatory -- not the course.

The benefits of allowing multi-company representation include greater flexibility for the multi-company representative to choose an insurance product which best suits the needs of the client. The added flexibility also assists the consumer in deciding which products he/she may wish to purchase. This ability to "shop around" provides the consumer with potential money-savings. The ability to select from various products also enhances the competitiveness of the industry. If a multi-company representative consistently fails to sell an over-priced product or a product which lacks in certain benefits, the insurer may wish to enhance the competitiveness of the product. The ultimate winner is the consumer and the insurer who can provide the best value. Multi-company representation should be permitted for those who have at least two years experience as a life insurance agent and meet higher educational requirements.

In addition to the examination, multi-company representatives under the proposed system would also be subject to certain control features. The multi-company representative will be required to file regular reports and agency agreements with the Superintendent of Insurance. Insurers will have to provide the Superintendent with a list of all multi-company representatives with whom they have agreements.

A potential drawback to introducing a multi-company representative classification is the break in the traditional supervisory role of the sponsor. Many companies (but not all) actively support their agents through a training program. To allow the agent the flexibility to choose how he/she would like to conduct business, no agent will be forced to become a multi-company representative. Those who remain agents will continue to be bound by the single case release form requirement.

In the longer term, consideration may be given to allowing a multi-company representative to act as a sponsor of agents (perhaps with additional training or specified experience).

2. Errors and Omissions Insurance

Many agents are currently covered by the errors and omissions insurance carried by their sponsors. This has never been a requirement under the Insurance Act. As an added consumer protection feature, it is proposed that this coverage become mandatory for both the agent and the multi-company representative.

Licensed agents and multi-company representatives should be required to carry Errors and Omissions Insurance.

3. Fidelity Bonding

Bonding is seen as protection for the consumer. The most inexpensive manner to provide bonding coverage could be through the sponsoring company for all of the business that the agent writes, and under the terms of the agency agreement signed by the companies who do business with multi-company representatives. In this way, blanket coverage would always be provided by the company whose policy is being sold.

The availability of bonding insurance may be an issue. Industry organizations or companies may be able to pool together to offer this coverage.

Bonding should be mandatory for all agents and multi-company representatives.

4. Transition

It is recognized that in changing the licensing requirements, the interests of those already in the industry must be balanced against the need for revised standards. In recognition of the experience already gained in the industry by existing life agents and to prevent a constraint on agents which would require them to re-qualify for a licence which they already hold, it is proposed that these individuals not be subject to re-qualification for life agent status.

Existing agents will not be required to fulfil the revised entry requirements.

In developing two distinct licences --an agent's licence and a multi-company representative's licence -- the following rules would apply:

- An agent who is licensed on the day of the implementation of the new standards and has been licensed as a life insurance agent in Ontario for the previous 24 consecutive months will automatically be licensed as an agent and can apply for a multi-company representative's licence after passing the required examination;

- an agent who has been licensed in Ontario for less than 24 consecutive months on the implementation date of the new standards will automatically be licensed as an agent but must wait until he/she has been licensed for the two years prior to writing the required examination and applying for a multi-company representative's licence;

- any persons who are not licensed at the time of the reform implementation but had been covered by a licence within the 12 months prior to the implementation may apply for a license without taking either the course or passing the examinations, they must have been licensed for 24 consecutive months prior to allowing their licence to lapse in order to write the required examination and to apply for a multi-company representative's licence;

  Note: The current administrative system permits agents who have allowed their licence to lapse for 12 months or less to be relicensed without rewriting the Superintendent's Examination.

- any persons who are not licensed at the time of the reform implementation and have not been licensed in Ontario in the previous 12 months will not be treated as candidates for grandfathering, they must pass the pre-licensing examination and cannot write the multi-company representative's examination until they have been newly licensed for 24 consecutive months.

The rationale behind the 24 month licensing requirement is the recognition of the complementary role that experience plays with education. An agent new to the business may have the educational background needed to competently and effectively sell the products of one company (and occasionally the products of others through a single-case release form) but will need time to develop the market awareness which will make him/her an excellent multi-company representative -- able to sell the products of a number of companies. An agent who has been licensed for two consecutive years has had the opportunity to become fully familiar with the products of the sponsoring company, as well as other market vehicles. The agent's professional experience after two years would also have an enlarged scope. As an added qualifying step the experienced agent would also have to write an examination prior to being licensed as a multi-company representative.

As is borne out by current statistics (80% attrition from the industry after two years), most agents do not get beyond the first two years of licensing. The agent who can be successful in the industry for at least two years should be capable, through his or her broad range of experience and education, of making the transition to a multi-company representative's licence.

The ultimate goal of the proposed model is, a higher level of expertise for life insurance intermediaries, with an accompanying increased level of service to the consumer.

The grandfathering of existing agents will mean that the rights of today's life insurance professionals are not infringed upon. The new generation of life agents will enter the industry with a high educational standard and may remain in the industry for a longer period of time -- a change which will enhance the image of all life agents and multi-company representatives and better serve the consumer.

IV. ADMINISTRATIVE EFFICIENCY

1. Licence Renewal

In order to prevent time delays in handling life agent licence renewals, the Ministry of Financial Institutions is in the process of implementing an automated system. The move from a manual to a computerized renewal system should significantly assist in shortening processing time.

As a further efficiency measure, it is proposed that the requirement that all licences be renewed on March 31st be amended. Moving to a staggered renewal system in which licences are renewed on the agent's or multi-company representative's birthday should further streamline the procedure.

Licences should be renewed annually in the month of the agent's/multi-company representative's birthday.

V. AREAS FOR FUTURE CONSIDERATION

1. Regulatory Structure

There has been a general shift toward delegated regulatory powers both in Ontario and in other jurisdictions. The degree of delegation varies by organization and industry. Examples of delegated regulatory authority in Ontario include:

- The Registered Insurance Brokers of Ontario which regulates general (other-than-life) insurance brokers;

- the Investment Dealers Association; and

- the Toronto Stock Exchange.

There are arguments both for and against delegating some of the regulatory powers over life insurance agents and multi-company representatives currently held by the Office of the Superintendent of Insurance.

First, there are potential benefits:

- As members of the industry, the delegated organization may be more responsive to industry needs; and

- as an independent body, the delegated organization may be able to respond faster and with more flexibility than can a government regulator.

Potential weaknesses include the following:

- Given the high degree of public trust in the regulation of life insurance, any risks to that regulation are significant;

- there is some risk that (at least initially) regulation will not be sufficiently stringent;

- potential for conflicts of interest; and

- disruption during the transfer of regulatory authority.

The complexity of the issue requires that it be reviewed extensively, with input from all insurance interest groups as well as the organizations which represent the consumer.

The importance of the educational and licensing reforms necessitated that they proceed for consultation on an independent basis. The self-regulatory issue, while equally important, requires a separate review process to ensure that the needs of the industry as well as the consumer are met.

There are two broad alternatives which might be considered as regulatory structures:

- A self-regulatory organization (SRO) could be established to handle all licensing and disciplinary issues which arise in the course of business for life insurance agents and multi-company representatives, the SRO could have final decision-making powers and could be legislated into existence under a separate Act; and

- an advisory council could also be responsible for licensing and disciplinary measures, the difference between a council and SRO would be the degree of residual power the Superintendent of Insurance would retain, in the council format, major policy decisions could still be made by the Superintendent of Insurance and any significant changes could require approval by the Government.

2. Multi-Licensing

Although no specific recommendations are being put forward in this consultation paper, multi-licensing is a broad issue which is of interest across all financial sectors. The question of multi-licensing requires further study within and beyond the context of the regulation of life insurance agents and multi-company representatives and further analysis is necessary on this important topic.

Currently agents are not permitted to hold licences other than that of a real estate broker or salesperson, mutual fund salesperson or Registered Insurance Broker of Ontario (RIBO). (Only one licence other than the life licence may be held at any one time.).

Multi-licensing could be reviewed in the context of several possible models. The following represent two potential general approaches:

- Agents could be allowed to hold **a fixed number** of licences in addition to the single non-life insurance licence; and

- agents could be permitted to hold an **unlimited** number of licences -- as long as they have qualified under the requirements of the other licensing regimes.

Undue Influence

The review of the multi-licensing issue should be done concurrently with a review of the persons defined as being in a position of "undue influence". There are presently groups of people who are deemed to be in positions of "undue influence" as defined by Regulation 528, section 4(2) of the Insurance Act. Although appropriate at the time that the regulation was originally introduced, several of the occupations currently classified as placing the agent in a position of undue influence -- such as being a brewery employee --may no longer be appropriate.

3. Part-Time

Agents are restricted through Regulation 528 under the Insurance Act which requires that applicants for licensing:

- work full-time as insurance agents; and

- cannot perform any other kind of employment or business activity other than that of insurance agent.

These conditions do not apply to agents working in small towns (population under 5,000) or townships (population under 10,000). As well, applicants carrying on business as a transportation company or ticket agency for the purpose of providing travel or baggage insurance, mutual fund registrants or individuals who are real estate salespeople or brokers are exempted.

Recent changes in Ontario's labour force, and in the socio-economic environment have raised the issue of whether the current requirement that agents operate on a full-time basis be continued. In particular, greater flexibility regarding working hours may be necessary in recognition of the increased participation in the labour force of women, seniors and the disabled.

The requirement of a full-time commitment to selling life insurance was originally intended to ensure competence and knowledge. With higher educational requirements, the use of full-time status as a measure of competence or experience may be less important.

Finally, there is significant income risk associated with starting as a life agent, depending on commissions as the sole source of income. Accordingly, allowing agents to begin on a part-time basis may reduce the pressures on agents to quickly generate sales in order to survive in the industry.

The issue of multi-licensing cannot be appropriately assessed without giving due consideration to the issue of part-time licensing. A number of options are being explored, which include the following:

1. Maintain the status quo -- prohibit agents from working part-time (current exceptions are maintained);

2. allow life insurance agents to work part-time from the day they are licensed;

3. allow agents who have been licensed for two (2) consecutive years to work part-time;

4. allow agents to work full-time in the "financial services industry", this would restrict agents to selling products which are defined as "financial" in nature; and

5. allow agents to have another occupation as long as the majority of their income is derived from their life agent activities.

Document de consultation

Réforme de la profession d'agent d'assurance-vie :

modèle de normes de qualités requises et de permis d'exercice en Ontario

Été 1989

10-89
0-7729-5824-6

Ontario

Ministry of Financial Institutions

Ministère des Institutions financières

LE PROCESSUS DE CONSULTATION

Le document intitulé Réforme de la profession d'agent d'assurance-vie : Modèle de normes de qualités requises et de permis d'exercice en Ontario est publié afin d'obtenir, par un processus de consultation, les commentaires de l'industrie de l'assurance, des organismes de consommateurs et autres groupes intéressés. Des mémoires peuvent être soumis au cours de la période de consultation de 90 jours courant à compter de la date de publication du document.

D'après les recommandations faites par l'industrie au fil des années, une réforme du permis d'agent d'assurance-vie semble s'imposer. La plupart des mémoires ont traité des exigences en matière d'éducation, mais il a aussi été question des pouvoirs effectifs des agents. Comme les normes actuellement appliquées existent depuis plus de quarante ans, elles ne reflètent plus nécessairement les transformations récentes qui ont touché l'industrie et le milieu économique en général.

Pour que le processus de consultation soit fructueux, tous les groupes intéressés doivent y participer. Prière d'adresser les mémoires à :

L'honorable Murray Elston
Ministre des Institutions financières
101, rue Bloor ouest, 8e étage
Toronto (Ontario)
M5S 2Z5

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires du document de consultation, s'adresser à :

Publications Ontario
880, rue Bay
Toronto (Ontario)
M7A 1N8
(416) 326-5320 ou, hors de Toronto, 1-800-668-9938

Pour obtenir des éclaircissements sur toute question traitée dans le document, s'adresser à :

Barbara Dudzinski
Directrice
Direction du FIVAA, et des agents et experts
(416) 963-0532

Agnes Finan
Sous-directrice
Section des agents et experts
(416) 963-0481

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

Sommaire 1

Tableau comparatif 3

Résumé des propositions 4

I. ANTÉCÉDENTS 10

II. MAINTIEN DE NORMES ÉLEVÉES EN ONTARIO 14

1. Éducation 14
2. Comité de l'éducation et des qualités requises 16
3. Déontologie 17
4. Parrainage 17

III. SOUPLESSE ACCRUE 19

1. Représentation multi-compagnies 19
2. Assurance responsabilité professionnelle 20
3. Assurance contre les détournements 21
4. Transition 21

IV. EFFICACITÉ ADMINISTRATIVE 24

1. Renouvellement des permis 24

V. QUESTIONS À EXAMINER ULTÉRIEUREMENT 25

1. Système de réglementation 25
2. Cumul des permis 26
3. Exercice à temps partiel 27

SOMMAIRE

Le ministère des Institutions financières propose de réviser le système actuel d'attribution du permis d'exercice aux agents d'assurance-vie. Il propose aussi d'inclure dans la loi un code de déontologie à l'intention des agents et des représentants multi-compagnies. De telles modifications relèveront le niveau d'éducation requis pour accéder à la profession et on disposera ainsi de critères très précis énonçant les responsabilités des agents et des représentants multi-compagnies.

Selon les normes d'éducation actuelles, tout candidat au permis doit être parrainé par une compagnie d'assurance et remplir certaines conditions d'aptitude. Le candidat doit subir un examen d'assurance contre les accidents et la maladie, ainsi qu'un examen d'assurance-vie (tous les agents d'assurance-vie doivent réussir aux deux examens). Ces examens, dits du surintendant, ne comprennent que des questions à choix multiple. De courts manuels d'étude sont publiés pour la préparation aux deux examens et les compagnies parrainantes offrent parfois une formation complémentaire.

Selon le système actuellement en place, tous les agents en Ontario détiennent le même genre de permis (tous sont des «agents»). Dans certains cas, les agents peuvent vendre des produits d'assurance d'une compagnie qui ne les parraine pas, mais ils doivent alors remplir une formule de dérogation particulière à la condition d'exclusivité par affaire réalisée hors du cadre du parrainage. Les agents peuvent actuellement exercer conformément à l'un des permis supplémentaires suivants: permis de courtier ou d'agent immobilier, permis de courtier d'assurances inscrit délivré par le Registered Insurance Brokers of Ontario (RIBO) ou permis de producteur de fonds communs de placement (fonds mutuels). Les agents n'ont pas le droit de détenir un autre genre de permis. Par ailleurs, les agents ne peuvent pas être titulaires d'un permis d'assurance-vie s'ils ne se livrent à des activités de vente d'assurance qu'à temps partiel (cette règle comporte des exceptions).

Le modèle proposé de normes de permis d'exercice prévoit un régime à deux niveaux et l'exigence, préalablement à l'obtention du permis, d'un niveau de connaissances supérieur au niveau actuel. L'agent qui remplit les conditions imposées pour le premier niveau obtient le titre d'«agent» et doit être parrainé par une compagnie d'assurance. Lorsque l'agent qui détient son permis depuis deux ans réussit à un examen supplémentaire, il peut faire une demande de permis de «représentant multi-compagnies» l'autorisant à vendre des produits de plusieurs compagnies, sans avoir à produire une formule de dérogation particulière à la condition d'exclusivité. Les représentants multi-compagnies n'ont pas à être parrainés par une compagnie d'assurance. Tout agent qui détient son permis depuis deux ans et ne tient pas alors à devenir un représentant multi-compagnies, peut continuer à exercer en qualité d'agent et à être parrainé par une compagnie d'assurance.

Pour ne pas léser les personnes qui sont titulaires d'un permis d'agent d'assurance-vie à la date de l'entrée en application du nouveau système, on propose de prévoir une période de transition. Tous les agents titulaires d'un permis conserveront d'office leur titre selon le nouveau système. Ceux qui auront détenu un permis pendant au moins deux années consécutives à la date d'entrée en vigueur du nouveau système pourront faire une demande de permis de représentant multi-compagnies après avoir réussi à un examen supplémentaire. Ceux qui détiendront leur permis depuis moins de deux années consécutives devront attendre l'expiration du délai des deux années consécutives avant de pouvoir faire une demande de permis de représentant multi-compagnies.

L'adoption d'un code de déontologie fournira une norme universelle de conduite pour tous les agents et représentants multi-compagnies qui devront le respecter. Toute violation du code entraînera des sanctions disciplinaires allant d'amendes à la suspension et à la révocation du permis.

Du côté administratif, le ministère propose de modifier le système actuel de renouvellement au 31 mars de tous les permis d'agents en faveur d'un système de renouvellement à l'anniversaire de naissance du titulaire du permis. Cette proposition a pour but d'accroître l'efficacité du système.

En plus des mesures proposées en vue d'une application immédiate, trois autres questions sont soulevées en vue d'obtenir des commentaires, mais ne font pas l'objet de recommandations précises.

La première proposition concerne l'étude par le ministère de différentes méthodes de réglementation. Les modèles de réglementation valables comprennent l'établissement d'un conseil des assurances, d'un organisme d'autoréglementation ou autre moyen de délégation des responsabilités en matière de réglementation.

Vient ensuite la question du cumul des permis -- les agents pourraient détenir des permis les autorisant à vendre d'autres produits que des produits d'assurance -- qui sera aussi examinée. La question du cumul des permis doit être envisagée non seulement sous l'angle de ses répercussions sur la réglementation de l'exercice de la profession d'agent d'assurance-vie, mais aussi compte tenu du contexte plus vaste des autres intermédiaires financiers.

En troisième lieu, on demande aux intéressés de commenter la question de l'autorisation d'exercice à temps partiel pour les agents d'assurance-vie. À quelques exceptions près, les exigences actuelles en matière de permis ne permettent pas aux agents de travailler à temps partiel. Comme cette question est liée à celle du cumul des permis, on propose de l'examiner simultanément pour déterminer s'il est approprié d'y apporter des modifications.

Le tableau suivant permet de comparer le modèle actuel et le modèle de normes de permis d'agent d'assurance-vie en Ontario:

TABLEAU COMPARATIF

	MODÈLE ACTUEL	MODÈLE PROPOSÉ
Éducation/ octroi du permis	Préparation sommaire pour se présenter à l'examen du surintendant et y réussir (note minimale de réussite de 75%).	Examen obligatoire nécessitant environ 150 heures d'étude -- un cours ne sera pas obligatoire mais sera disponible et pourra être dispensé selon différentes formules.
Parrainage	Obligation de parrainage par une compagnie d'assurance-vie.	Obligation de parrainage pendant 24 mois consécutifs. Possibilité ensuite de demander à exercer en qualité de représentant multi-compagnies.
Représentants multi-compagnies	Obligation de parrainage par une compagnie et de dérogation particulière à la condition d'exclusivité par affaire réalisée pour une compagnie non parrainante.	Après 24 mois consécutifs plus d'obligation de parrainage - possibilité de demander un permis multi-compagnies après satisfaction de certaines exigences éducatives.
Cumul des permis	Interdiction de détenir d'autres permis supplémentaires, sauf de courtier ou d'agent immobilier, de producteur de fonds communs de placement (fonds mutuels) ou de courtier d'assurances inscrit (RIBO). (Un seul permis autre que d'assurance-vie à la fois.)	A étudier.
Temps partiel	Interdiction d'exercer à temps partiel (sauf quelques exceptions).	A étudier.

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS

A. Maintien des normes ontariennes élevées

Éducation

1. Les exigences de connaissances et de qualités requises pour devenir agent d'assurance-vie devraient être substantiellement relevées.

   Tout candidat au permis d'agent d'assurance-vie devra réussir à un examen d'un niveau plus élevé que le niveau actuel. Cet examen plus poussé sera fondé sur un cours comprenant environ 150 heures d'instruction. Le cours pourrait être dispensé par les collèges communautaires de l'Ontario, ainsi que par les compagnies d'assurance. Les cours offerts par les compagnies d'assurance devraient être examinés et approuvés par le Comité de l'éducation et des qualités requises (voir la proposition 2). Bien que l'examen portera sur le cours, il sera possible de se présenter à l'examen sans suivre le cours.

   - En imposant un niveau supérieur d'accès à la profession, on aura la garantie que tous ceux qui débuteront dans l'industrie auront un niveau minimal acceptable de connaissances.

Comité de l'éducation et des qualités requises

2. Un «Comité de l'éducation et des qualités requises» devrait être créé afin de faire des recommandations visant à relever les critères d'éducation et de préparer un cours et un examen de préparation au permis d'agent d'assurance-vie, ainsi qu'un examen de représentant multi-compagnies.

   Le comité devrait être composé de représentants des secteurs privé et public. Des représentants de l'industrie de l'assurance, des organismes de protection des consommateurs et des autorités de réglementation en feraient partie.

   - L'adoption d'un comité mixte industrie-gouvernement serait une garantie de participation éclairée et de nouvelles normes appropriées.

Déontologie

3. Un code de déontologie à l'intention des agents d'assurance-vie devrait être incorporé dans la loi.

   - Un code de déontologie constituerait un guide de conduite dans le cadre de l'exercice des fonctions professionnelles courantes.

   - En incorporant le code de déontologie dans la loi, on soulignerait l'importance de la responsabilité de l'agent et du représentant multi-compagnies envers les consommateurs. Des interdictions sont prévues dans la loi actuelle mais cela ne constitue pas un guide de conduite pour l'agent.

Parrainage

4. Le parrainage des agents d'assurance-vie devrait être obligatoire dans les cas suivants :

   - pour s'inscrire au cours de préparation au permis;

   - pour se présenter à l'examen d'obtention du permis;

   - à titre de condition d'octroi initial du permis;

   - pour la période pendant laquelle une personne est titulaire d'un permis d'agent.

   - Les agents exercent sous la surveillance d'une seule compagnie d'assurance-vie qui les parraine. Les avantages du parrainage comprennent la formation, l'orientation et le contrôle par la compagnie parrainante.

   - Après deux années consécutives d'exercice à titre d'agent parrainé, l'intéressé peut se présenter à un examen supplémentaire pour devenir représentant multi-compagnies. En raison de la plus vaste expérience acquise par le représentant multi-compagnies, on n'exigerait plus qu'il soit parrainé.

B. Souplesse accrue

Représentation multi-compagnies

5. La représentation multi-compagnies devrait être accessible aux agents d'assurance-vie comptant au moins deux années consécutives d'expérience à ce titre et remplissant des conditions d'éducation supérieures.

   L'agent qui a plus de 24 mois consécutifs d'expérience peut (sans y être obligé) faire une demande de permis de représentant multi-compagnies. Avant de pouvoir présenter une telle demande de permis, l'intéressé doit réussir à un examen supplémentaire, mis au point par le Comité de l'éducation et des qualités requises. Le titulaire d'un permis multi-compagnies pourra vendre les produits de plusieurs compagnies sans avoir à remplir une formule de dérogation particulière à la condition d'exclusivité et donc faire du courtage.

   - La représentation multi-compagnies élargit le choix offert au consommateur et lui permet d'accéder à une gamme de produits plus étendue.

   - Les représentants multi-compagnies d'assurance-vie jouiront d'une plus grande marge de manoeuvre que selon le système actuel qui impose des restrictions aux agents.

   - L'objectif du relèvement des compétences est justifié car les futurs agents devront répondre à des critères d'accès à la profession plus rigoureux. En outre, les représentants multi-compagnies devront remplir des exigences d'éducation supplémentaires.

Assurance responsabilité professionnelle

6. Une assurance responsabilité professionnelle devrait obligatoirement être souscrite par les agents et représentants multi-compagnies détenteurs d'un permis.

   - L'assurance responsabilité professionnelle protège le consommateur en cas d'erreur par inadvertance de l'agent ou du représentant multi-compagnies. Rien n'oblige actuellement les agents à être couverts par une telle assurance, mais plusieurs compagnies offrent une couverture globale à leurs agents.

Assurance contre les détournements

7. L'assurance contre les détournements devrait aussi être obligatoire pour tous les agents et représentants multi-compagnies.

   - L'assurance contre les détournements est considérée comme un moyen de protection du public contre la fraude.

Transition

8. Les agents titulaires d'un permis ne devraient pas être tenus de remplir de nouveau les conditions d'exercice selon les exigences révisées d'accès à la profession.

   Les agents qui sont titulaires d'un permis depuis au moins 24 mois consécutifs à la date d'entrée en vigueur de la réforme peuvent se présenter à un examen supplémentaire pour obtenir le permis de représentant multi-compagnies. L'agent qui détient un permis depuis moins de deux ans continue à être titulaire du permis d'agent jusqu'à ce qu'il compte 24 mois consécutifs de titularisation. L'agent peut alors se présenter à l'examen du permis de représentant multi-compagnies.

   - En reconnaissant les «droits acquis» par les agents titulaires d'un permis, on reconnaît aussi la valeur de leur expérience.

   - La reconnaissance des «droits acquis» constitue aussi une acceptation du fait que les décisions antérieures en matière d'accès à l'industrie aient pu être fondées sur les exigences d'accès en vigueur à l'époque.

C. Efficacité administrative

Renouvellement du permis

9. Les permis devraient être renouvelés annuellement au cours du mois de l'anniversaire de naissance de l'agent/du représentant multi-compagnies.

   La section des agents et experts du ministère des Institutions financières délivre les permis.

- Un système de renouvellement «étalé» des permis se traduira par une plus grande efficacité et simplicité de la délivrance. Selon le système actuel, tous les permis des agents d'assurance-vie expirent et sont renouvelés en même temps, ce qui crée des goulots d'étranglement.

D. Considérations futures

Méthodes de réglementation

10. Il serait souhaitable d'examiner différentes méthodes de réglementation de la profession d'agent d'assurance-vie.

Les solutions possibles comprennent la création d'un conseil des assurances, d'un organisme d'autoréglementation ou autre système de délégation (totale ou partielle) des responsabilités.

- À l'heure actuelle, les agents d'assurance-vie sont directement réglementés par le Bureau du surintendant des assurances du ministère des Institutions financières.

- Les courtiers d'assurances générales (I.A.R.D.) sont réglementés par le Registered Insurance Brokers of Ontario (RIBO), un organisme à qui le pouvoir de réglementation a été délégué.

Cumul des permis

11. La question du cumul des permis devrait faire l'objet d'une étude approfondie.

- Actuellement, il est interdit aux agents de détenir un autre permis que celui de courtier ou vendeur immobilier, producteur de fonds communs de placement (fonds mutuels) ou courtier d'assurances inscrit (Registered Insurance Broker of Ontario). À noter qu'un agent ne peut être titulaire que d'un seul autre permis à la fois, en plus du permis d'agent d'assurance-vie.

- La Loi sur les assurances interdit à quiconque occupe une position lui permettant d'user d'«intimidation» d'exercer en qualité d'agent d'assurance-vie. Cette définition a actuellement pour effet d'empêcher certains groupes de personnes (p. ex., employés de brasserie, agents de police, employés de banque) de détenir un permis d'agent d'assurance-vie. Cette restriction devrait être envisagée dans le cadre de toute révision de la question du cumul des permis.

Exercice à temps partiel

12. Il faudrait approfondir la question de savoir si les agents d'assurance-vie devraient être autorisés à exercer à temps partiel.

- La loi sur les assurances oblige actuellement les agents d'assurance-vie en Ontario:

  - à travailler à plein temps en qualité d'agent d'assurance (sous réserve de quelques exceptions) et

  - à avoir pour unique activité professionnelle, emploi ou profession celle d'agent d'assurance-vie.

- Par suite de l'évolution récente de la main-d'oeuvre en Ontario et des conditions socio-économiques, il faut se demander s'il est justifié de maintenir l'obligation actuelle de travail à plein temps pour les agents.

- La question du cumul des permis est liée à la capacité de l'agent de travailler à temps partiel.

I. ANTÉCÉDENTS

L'industrie de l'assurance-vie est particulièrement imposante et dynamique en Ontario avec un revenu-primes d'environ 6,5 milliards de dollars (chiffre de 1987) et un portefeuille d'assurance-vie en vigueur totalisant 360 milliards de dollars. Sur 165 compagnies d'assurances de personnes en exploitation au Canada, 152 sont inscrites en Ontario. Le secteur de l'assurance-vie est un employeur de taille: 35 400 personnes travaillent dans l'industrie des assurances de personnes en Ontario, y compris 16 000 agents qui vendent des produits d'assurance-vie.

Le secteur de l'assurance-vie doit absolument faire l'objet d'une réglementation adéquate et efficace pour plusieurs raisons. Citons, entre autres, la taille de l'industrie, la signification financière de l'assurance-vie pour le consommateur et, par voie de conséquence, la responsabilité des compagnies et des agents d'assurance-vie en matière de service à la clientèle. Une réglementation adéquate favorise la confiance des consommateurs dans l'intégrité de l'industrie. La réglementation des agents d'assurance-vie relève de la compétence provinciale.

Selon le régime actuel de délivrance du permis d'agent d'assurance-vie, le Bureau du surintendant des assurances peut prendre des sanctions contre les agents qui ont enfreint la loi ou se sont livrés à des pratiques commerciales répréhensibles. Le nombre des agents qui quittent la profession chaque année est très élevé (40% cessent de faire partie de l'industrie après la première année et 40% de plus en font autant la deuxième année) et ils restituent ou perdent alors leur permis, mais le nombre des audiences tenues pour des raisons disciplinaires est relativement peu élevé.

Le Bureau du surintendant des assurances délivre un permis à tous les 16 000 agents d'assurance-vie en Ontario, ainsi qu'aux agents dont le permis porte sur les catégories d'assurance «autres que vie», soit environ 3 000 personnes qui représentent exclusivement une seule compagnie.

Le Registered Insurance Brokers of Ontario (RIBO) est l'organisme qui exerce les pouvoirs qui lui sont conférés en matière d'inscription, de qualités requises, d'enquête et de discipline sur les «courtiers» d'assurances générales (autres que vie). Les courtiers vendent les produits d'assurances générales de plusieurs compagnies.

But des propositions

Les propositions énoncées dans ce document garantiront la mise en place d'un système permettant aux agents compétents et professionnels de fournir un service de premier ordre aux consommateurs.

Les propositions visent trois grands objectifs :

1) maintenir et renforcer les normes élevées de protection des consommateurs en Ontario;

2) permettre à l'industrie de disposer d'une marge de manoeuvre suffisante pour garantir la compétitivité au sein du marché financier ontarien et tenir compte de l'évolution du marché et de la main-d'oeuvre;

3) faire en sorte que le système de réglementation soit capable de répondre effectivement et efficacement aux besoins de réglementation de l'industrie.

Un marché en évolution

L'évolution rapide caractérise l'industrie des services financiers en général et le secteur de l'assurance-vie en particulier. Par suite de cette évolution, il faut se demander si les exigences actuelles de réglementation et d'octroi des permis sont adéquates. On a constaté ces dernières années un accroissement considérable du nombre et de la variété des produits d'assurance-vie. On s'attend à ce que cette tendance persiste. Par ailleurs, du fait de l'érosion des quatre piliers du secteur des services financiers, le cloisonnement entre les produits et les services de différentes institutions financières et de différents intermédiaires s'atténue. Les producteurs d'assurance-vie doivent non seulement connaître leur domaine de spécialisation, mais aussi une variété de produits et un vaste éventail de questions de gestion financière intéressant la clientèle. Les consommateurs sont de plus en plus avertis et exigent beaucoup plus qu'autrefois des spécialistes des services financiers. Le public met de plus en plus l'accent sur la commodité liée à l'évolution des conditions de travail et aux nouveaux modes de vie. L'agent doit être capable de faire une évaluation approfondie des besoins du client pour pouvoir le conseiller avec un maximum de compétence et de professionnalisme. Pour les institutions et les intermédiaires financiers, cette évolution représente une source d'occasions à saisir comme de défis à relever.

Ceux et celles qui exercent actuellement la profession d'agent d'assurance-vie ou qui envisagent de le faire traduisent les nouvelles valeurs et normes de la population active d'aujourd'hui: nouvelles perceptions des obligations et conditions dans le cadre de la relation employeur-employé, intérêt accru pour le travail à temps partiel et plus grande mobilité professionnelle.

Éducation et qualités requises

Bien que l'industrie de l'assurance-vie ait connu une transformation exceptionnelle au cours de la décennie écoulée, les exigences en matière de qualités requises et d'octroi du permis d'agent d'assurance-vie n'ont pas subi de profondes révisions depuis plus de 40 ans. On constate une contradiction entre les connaissances et qualités requises pour devenir agent d'assurance, et les aptitudes et la formation nécessaires pour bien vendre des produits d'assurance sur le marché d'aujourd'hui caractérisé par la complexité et par un très vaste choix de produits. La question de la suffisance et de l'uniformité des niveaux de compétence dans toute l'industrie de l'assurance-vie doit être examinée.

On délivre chaque année 3 500 nouveaux permis d'agent d'assurance-vie. Mais au bout de deux ans, deux agents sur dix seulement sont toujours titulaires d'un permis. Si ce taux de réduction est tellement élevé, c'est peut-être parce que les normes actuelles d'accès à l'industrie ne sont pas adéquates. En effet, ce taux révèle qu'il existe un noyau stable d'agents de carrière en Ontario mais que le degré de détermination de la plupart des nouvelles recrues n'est pas élevé.

Si l'on considère que la plupart des agents ne restent pas suffisamment longtemps dans l'industrie de l'assurance pour se faire une bonne clientèle de base ou acquérir de l'expérience, et que le niveau de formation préalable à l'octroi du permis est bas, il est logique que tous les agents ne puissent pas fournir un niveau de service satisfaisant aux clients. De plus, lorsque certains agents se livrent à des activités ou pratiques de production inacceptables, toute l'industrie en pâtit.

Niveau des connaissances requises et examens

Une des principales préoccupations concerne la valeur de l'examen actuel du surintendant en tant que moyen de s'assurer que seules les personnes qui ont atteint un certain niveau de connaissances obtiennent un permis d'exercice. À l'heure actuelle, la préparation à l'examen du permis comprend l'étude personnelle d'un manuel et aucun cours officiel n'est imposé.

Écarts entre les programmes de formation des compagnies

La question de la compétence à l'échelle de l'industrie se pose en raison des différences entre les programmes de formation offerts par les compagnies. Certains programmes sont réputés et la formation porte sur la connaissance des produits, les finances personnelles et la planification, ainsi que l'art de vendre. Mais les programmes d'autres compagnies parrainant des agents sont médiocres ou même inexistants.

Par suite de ce manque d'uniformité des normes, les agents ne peuvent pas tous servir également les clients. Le but premier de l'introduction de nouvelles normes supérieures devrait être de servir les intérêts des consommateurs.

Efficacité administrative

La Division des assurances du ministère des Institutions financières administre l'évaluation des qualités requises et la délivrance des permis pour tous les agents d'assurance-vie en Ontario. Son système d'inscription est actuellement en pleine modernisation et automatisation. D'ici un an, on prévoit un net accroissement de l'efficacité. D'autres améliorations seront possibles à condition que le processus de renouvellement des permis soit étalé sur toute l'année civile. Actuellement, il doit se faire en l'espace de deux mois car les permis expirent tous à la même date.

II. MAINTIEN DE NORMES ÉLEVÉES EN ONTARIO

1. Éducation

Le système actuellement en place concernant les qualités requises et l'octroi du permis existe depuis les années 1940. Mais depuis cette date, la complexité du marché et des produits a considérablement augmenté et les consommateurs exigent maintenant des agents des connaissances et un professionnalisme élevés. De plus, ils sont beaucoup mieux informés et avertis qu'autrefois.

À l'heure actuelle, le candidat au permis d'agent d'assurance-vie en Ontario doit remplir les conditions suivantes :

- réussir à l'examen élémentaire établi par le Bureau du surintendant des assurances;

- répondre aux exigences d'aptitude et de probité;

- avoir un niveau d'éducation «approprié» bien qu'indéfini;

- être «parrainé» par une compagnie d'assurance-vie autorisée.

La préparation à l'examen du permis se fait à partir d'un livret d'étude personnelle et il n'y a pas de cours officiel obligatoire. Les examens d'assurance-vie et d'assurance contre les accidents et la maladie comptent au total 130 questions à choix multiple et durent trois heures au maximum.

Des représentants de l'industrie ont indiqué qu'il leur paraissait indispensable de relever les normes d'accès à la profession pour aller dans le sens d'un niveau de compétence apparent et effectif plus élevé. Selon des normes supérieures, tous ceux qui entreraient dans la profession auraient un niveau minimum acceptable de connaissances.

Il faudrait relever substantiellement les exigences d'éducation et de qualités requises pour accéder à la profession d'agent d'assurance-vie.

Caractéristiques proposées pour le cours

Bien que seul l'examen amélioré sera obligatoire, c'est sur la matière du cours que l'examen portera. Un cours de préparation au permis répondant aux exigences de connaissances imposées aux futurs agents devrait avoir une durée d'environ 150 heures. On propose que le cours soit offert à temps partiel ainsi qu'à plein temps par les collèges communautaires. Le programme à plein temps durerait six semaines. Le programme pourrait comprendre plusieurs modules -- il faudrait réussir à chaque module pour pouvoir passer au niveau suivant (p. ex., trois modules de deux semaines) et le programme à temps partiel (en soirée) pourrait durer 18 semaines. Chaque candidat devrait acquitter des droits correspondant aux frais de cours (payables séparément pour chacune des trois sections).

La structure du cours devrait être axée sur la souplesse et comporter des sessions distinctes de sorte qu'un futur agent qui n'aurait pas pris la décision ferme d'aller jusqu'au bout puisse abandonner l'étude après n'importe quel module. Par ailleurs, pour pouvoir passer au niveau suivant, il faudra avoir réussi au niveau précédent.

On pourrait aussi prévoir que des compagnies d'assurance puissent dispenser leur propre cours aux agents qu'elles recrutent. Une telle option de formation permettra à de nombreuses compagnies d'utiliser leurs installations et ressources en matière de formation.

À plus longue échéance, on pourra envisager d'offrir le cours par correspondance. Ceux qui ne pourraient pas suivre le cours dans un collège communautaire et qui seraient parrainés par une compagnie n'offrant pas de formation pourraient ainsi accéder plus facilement à la profession d'agent d'assurance-vie.

Tous les examens seront organisés par le ministère ou par les collèges communautaires.

Nota: Pour pouvoir suivre un cours de préparation au permis, tout candidat doit être parrainé par une compagnie d'assurance-vie.

Il existe actuellement d'excellents cours offerts par des organismes appartenant à l'industrie, des sociétés et des collèges communautaires. La matière du cours pourrait s'inspirer dans une large mesure de celle qui est enseignée actuellement.

La principale différence tiendrait au fait que le futur agent suivrait le cours avant de pouvoir obtenir le permis. Il n'est pas question de préciser ici la teneur du cours, mais on peut proposer quelques titres à des fins de discussion uniquement. La matière du cours devrait plutôt émaner de l'industrie.

Questions qui pourraient figurer au programme du cours :

- l'assurance et les autres produits financiers;
- le contexte législatif;
- les obligations de l'agent selon la loi;
- la déontologie;
- l'analyse des besoins du client;
- la fiscalité, la planification de la retraite et les REÉR;
- les techniques de communication.

2. Comité de l'éducation et des qualités requises

Comme les normes éducatives constitueront le fondement des initiatives de relèvement du niveau des connaissances, il est crucial que le cours de préparation à l'examen du permis soit bien conçu et accessible.

Un «Comité de l'éducation et des qualités requises» devrait être créé pour recommander le relèvement des critères d'éducation et élaborer un cours de préparation au permis et un examen. Ce comité serait composé de représentants de l'industrie de l'assurance, du gouvernement, de groupements de consommateurs et d'éducateurs. Son mandat comprendrait notamment ce qui suit:

- faire des recommandations sur les exigences éducatives pour l'obtention du permis et préparation de cours répondant à ces exigences;
- faire des recommandations sur les directives d'octroi du permis aux agents qui ont acquis leurs connaissances et expérience dans d'autres territoires de compétence;
- faire des recommandations au surintendant des assurances sur l'octroi du permis dans des cas exceptionnels.

3. Déontologie

Un code de déontologie à l'intention des agents d'assurance-vie devrait être incorporé dans la loi.

Certaines associations de l'industrie de l'assurance ont adopté un code de déontologie ou de conduite professionnelle. Mais le respect de ces codes n'est obligatoire que pour les membres des organismes qui les publient et les pouvoirs en matière d'application des règles de déontologie sont limités à ceux des organismes en question. Comme bon nombre d'agents d'assurance-vie ne sont pas membres d'une association de l'industrie de l'assurance, l'application d'un code de déontologie n'est pas universelle.

Selon la Loi sur les assurances, il est interdit aux agents de se livrer à des actes ou pratiques injustes ou trompeuses dans l'exercice de leur profession. Cette interdiction n'est pas assortie de conseils précis sur la conduite des agents dans l'exercice de leurs activités professionnelles courantes.

Un code déontologie incorporé dans la loi préciserait les règles que les agents devraient respecter. De plus, il serait plus facile de faire appliquer ces règles de façon uniforme.

4. Parrainage

Selon les dispositions de la Loi sur les assurances de l'Ontario, l'assureur doit «nommer» une personne à titre d'agent avant qu'un permis puisse être délivré. Si par la suite l'assureur révoque le parrainage au moyen d'un avis écrit adressé au surintendant, le permis de l'agent est alors suspendu. La loi stipule en outre que «nul agent d'assurance-vie ne doit être titulaire d'un permis l'autorisant à agir en qualité d'agent pour plus d'un assureur faisant souscrire de l'assurance-vie». Cette règle comporte une exception selon laquelle un agent est autorisé à vendre les produits d'un autre assureur dans les cas suivants:

- lorsque l'agent ne peut pas obtenir de son assureur un produit d'assurance particulier pour le fournir au proposant et;

- lorsque le consentement écrit de la compagnie de l'agent est obtenu pour chaque transaction de ce genre.

Le parrainage comporte un certain nombre d'avantages. Il a pour but de créer un lien entre l'agent d'assurance et la compagnie qui le parraine. Un tel arrangement favorise la formation d'une équipe de producteurs professionnels en fournissant aux compagnies l'occasion de les former. Par ailleurs, la compagnie parrainante est censée surveiller les activités des agents. Certaines s'acquittent très bien de cette tâche, mais d'autres ne fournissent que quelques conseils à leurs agents. Il est aussi dans l'intérêt de la compagnie de sélectionner ses futurs agents et de contrôler ceux qui exercent et, ce faisant, d'appuyer les efforts de réglementation.

Pour toutes ces raisons, on propose que :

Le parrainage des agents d'assurance-vie soit obligatoire :

- pour s'inscrire au cours de préparation au permis;
- pour se présenter à l'examen du permis;
- en tant que condition d'octroi initial du permis;
- tant que l'intéréssé est titulaire d'un permis d'agent.

III. SOUPLESSE ACCRUE

1. Représentation multi-compagnies

Selon le système actuel, les agents qui veulent faire souscrire des contrats d'un assureur qui n'est pas celui qui les parraine doivent obtenir l'autorisation écrite de la compagnie qui les parraine sous forme de formule de dérogation particulière à la condition d'exclusivité. La formule doit être remplie chaque fois que l'agent veut vendre un produit d'une autre compagnie; il n'existe pas de formule de dérogation générale. Cette exigence de permanence du parrainage de l'agent a été prévue pour que la compagnie parrainante donne une formation à l'agent et surveille ses activités.

En permettant aux agents de devenir des représentants multi-compagnies -- soit de vendre les produits de plusieurs compagnies d'assurance -- après avoir détenu un permis pendant 24 mois consécutifs et avoir réussi à un examen supplémentaire, on tient compte des besoins du consommateur. Bien que la période de parrainage puisse fournir des occasions de formation importantes pour l'agent, il pourra vouloir, à un moment donné, avoir une plus grande marge de manoeuvre en matière d'accès aux produits de différentes compagnies pour pouvoir proposer à ses clients un programme d'assurance sur mesure composé de contrats de différentes compagnies.

Le candidat à un permis de représentation multi-compagnies doit réussir à un examen supplémentaire. C'est le Comité de l'éducation et des qualités requises qui établira le contenu du cours sur lequel portera cet examen. Le Comité peut décider de concevoir et de préparer un cours pour aider les agents à se préparer à l'examen du permis multi-compagnies. Comme dans le cas du modèle de préparation au permis, seul l'examen sera obligatoire, pas le cours.

Parmi les avantages qu'offre la représentation multi-compagnies, citons la plus grande possibilité de choix du représentant qui peut sélectionner le produit qui répond le mieux aux besoins de son client. Cet avantage est aussi dans l'intérêt du consommateur qui peut mieux choisir le produit qui l'intéresse. Et en comparant les produits, celui-ci peut réaliser des économies.

La capacité de choisir entre plusieurs produits a aussi pour effet de renforcer la compétitivité au sein de l'industrie. Si un représentant multi-compagnies n'arrive pas à vendre un produit trop cher ou qui ne comporte pas certaines garanties, l'assureur pourra être incité à améliorer le caractère compétitif du produit en question. En fin de compte, les gagnants sont le consommateur et l'assureur qui offre le produit le plus intéressant compte tenu du prix.

Ceux et celles qui comptent au moins deux années consécutives d'expérience en tant qu'agents d'assurance-vie et qui remplissent les conditions de niveau d'éducation supérieur devraient être autorisés à faire de la représentation multi-compagnies.

En plus de devoir réussir à l'examen d'aptitude, les représentants multi-compagnies feraient l'objet de contrôles selon le système proposé. Le représentant multi-compagnies devra soumettre périodiquement au surintendant des assurances des rapports et contrats d'agence. Les assureurs devront fournir au surintendant la liste de tous leurs représentants multi-compagnies avec qui ils ont signé un contrat.

L'adoption d'une catégorie de représentants multi-compagnies pourrait présenter l'inconvénient de mettre un terme au rôle de supervision traditionnel de la compagnie parrainante car de nombreuses compagnies (pas toutes cependant) aident effectivement leurs agents en leur offrant un programme de formation. On pourra laisser à l'agent le droit de choisir la façon d'exercer sa profession en ne l'obligeant pas à devenir représentant multi-compagnies. Ceux et celles qui continueront à exercer en tant qu'agents resteront tenus de produire une formule de dérogation particulière à la condition d'exclusivité.

On pourra envisager ultérieurement d'autoriser un représentant multi-compagnies à agir en qualité de parrain d'agents (après, par exemple, une formation complémentaire ou l'exigence d'une expérience déterminée).

2. Assurance responsabilité professionnelle

Bien des agents sont actuellement couverts par l'assurance responsabilité professionnelle souscrite par la compagnie qui les parraine. La Loi sur les assurances n'a jamais imposé la souscription d'une telle protection. Dans un but de protection supplémentaire pour les consommateurs, on propose de rendre cette assurance obligatoire pour les agents et pour les représentants multi-compagnies.

Les agents et les représentants multi-compagnies titularisés devraient être obligés de souscrire une assurance responsabilité professionnelle.

3. Assurance contre les détournements

L'assurance contre les détournements est considérée comme un moyen de protection des consommateurs. Pour qu'une telle assurance puisse être fournie de façon économique, la compagnie parrainante pourrait assurer toutes les affaires obtenues par l'agent réalisateur et cette assurance pourrait être prévue dans les contrats d'agence que les compagnies signent avec leurs représentants multi-compagnies. Ainsi, une telle assurance serait toujours fournie par la compagnie dont la police est vendue.

L'obtention de l'assurance contre les détournements risque de poser des problèmes. Les organismes ou compagnies de l'industrie de l'assurance pourraient se regrouper pour offrir cette assurance.

L'assurance contre les détournements devrait être obligatoire pour tous les agents et représentants multi-compagnies.

4. Transition

Dans le cadre de la modification des conditions d'octroi du permis, il est prévu d'arriver à un équilibre entre les intérêts de ceux et celles qui font déjà partie de l'industrie et le besoin d'adopter de nouvelles normes. En reconnaissance de l'expérience déjà acquise dans l'industrie par les agents d'assurance-vie en exercice et pour leur éviter d'être dans l'obligation de remplir de nouveau les conditions d'octroi du permis qu'ils détiennent déjà, on propose de ne pas exiger de ces personnes qu'elles remplissent de nouveau les conditions requises pour exercer à titre d'agent d'assurance-vie.

Les agents titulaires d'un permis n'auront pas à remplir les nouvelles conditions d'accès à la profession.

On propose de tenir compte des règles suivantes lors de la conception de deux permis distincts: permis d'agent d'assurance-vie et permis de représentant multi-compagnies.

- L'agent qui est titulaire d'un permis le jour de l'entrée en vigueur des nouvelles normes et qui a détenu son permis d'exercice de la profession d'agent d'assurance-vie en Ontario au cours des 24 mois consécutifs précédents sera automatiquement titulaire d'un permis d'agent et pourra faire une demande de permis de représentant multi-compagnies après avoir réussi à l'examen prévu pour ce permis;

- L'agent qui est titulaire d'un permis valable en Ontario depuis moins de 24 mois consécutifs à la date d'entrée en vigueur des nouvelles normes sera automatiquement titulaire d'un permis d'agent mais devra attendre d'avoir détenu le permis pendant deux ans avant de pouvoir se présenter à l'examen obligatoire du permis de représentant multi-compagnies et de faire une demande de permis de cette catégorie;

- Quiconque n'est pas titulaire d'un permis à la date d'entrée en vigueur de la réforme, mais qui a été titulaire d'un permis au cours des 12 mois antérieurs à l'entrée en vigueur en question, pourra demander un permis sans suivre le cours ni se présenter à l'examen. Une telle personne devra avoir été titulaire d'un permis pendant 24 mois consécutifs avant d'avoir laissé son permis expirer pour pouvoir se présenter à l'examen du permis de représentant multi-compagnies et faire une demande de permis;

  Remarque: Selon le système actuel, les agents qui n'ont pas renouvelé leur permis à la date prévue et dont le permis est expiré depuis 12 mois ou moins peuvent remettre leur permis en vigueur sans avoir à se présenter de nouveau à l'examen du surintendant.

- Quiconque n'est pas titulaire d'un permis à la date d'entrée en vigueur de la réforme et n'a pas détenu un permis de l'Ontario au cours des 12 mois antérieurs ne pourra pas bénéficier des conditions de droits acquis prévues. Une telle personne devra réussir à l'examen de préparation au permis et elle ne pourra se présenter à l'examen du permis de représentant multi-compagnies qu'après avoir été titulaire du permis pendant 24 mois consécutifs.

Si l'on tient à imposer une période de détention du permis de 24 mois, c'est pour souligner le rôle complémentaire que l'expérience joue dans l'éducation. Un nouvel agent peut posséder toutes les connaissances théoriques nécessaires pour vendre les produits d'une compagnie (et parfois ceux d'autres compagnies après dérogation à la condition d'exclusivité) avec l'efficacité et la compétence voulues, mais ce n'est qu'avec le temps qu'il possédera la connaissance du marché indispensable pour être un excellent représentant multi-compagnies, soit quelqu'un qui est capable de vendre les produits de plusieurs compagnies. L'agent qui compte deux années consécutives de détention du permis a eu l'occasion de bien se familiariser avec les produits de la compagnie qui le parraine et de découvrir d'autres instruments offerts sur le marché. Deux années d'exercice de la profession permettent aussi à l'agent d'acquérir une expérience d'une portée plus vaste. De plus, on propose que l'agent franchisse une étape de contrôle de la compétence supplémentaire, soit un examen d'aptitude avant de pouvoir obtenir un permis de représentant multi-compagnies.

Comme les statistiques courantes le confirment (le pourcentage des départs de l'industrie est de 80 % après deux ans), la plupart des agents n'exercent plus la profession deux années après l'obtention du permis. L'agent qui réussit dans l'industrie de l'assurance pendant au moins deux ans devrait être capable, grâce à sa vaste expérience et aux connaissances acquises, de passer sans difficulté à la représentation multi-compagnies.

Le modèle proposé vise principalement le relèvement du niveau de compétence des intermédiaires en assurance-vie, doublé d'une qualité améliorée du service aux consommateurs.

Grâce à la condition des droits acquis, les agents en exercice auront la garantie de pouvoir conserver leurs droits de professionnels de l'assurance-vie. La nouvelle génération d'agents d'assurance-vie accédera à l'industrie avec un niveau d'éducation plus élevé que la précédente et exercera peut-être la profession plus longtemps -- changement qui ne manquera pas de rehausser l'image de marque de tous les agents d'assurance-vie et des représentants multi-compagnies, et d'améliorer les services rendus aux consommateurs.

IV. EFFICACITÉ ADMINISTRATIVE

1. Renouvellement des permis

Pour éviter de longs délais de renouvellement des permis d'agent d'assurance-vie, le ministère des Institutions financières met actuellement en place un système de renouvellement automatisé. Le temps de traitement des demandes de renouvellement devrait être considérablement réduit du fait du passage du système manuel au système informatisé.

Pour encore plus d'efficacité, on propose de modifier l'obligation de renouvellement de tous les permis le 31 mars. L'adoption d'un système de renouvellement étalé des permis, soit à la date de naissance de l'agent ou du représentant multi-compagnies, devrait accélérer davantage la formalité.

Les permis devraient être renouvelés chaque année au cours du mois de l'anniversaire de naissance de l'agent/du représentant multi-compagnies.

V. QUESTIONS À EXAMINER ULTÉRIEUREMENT

1. Système de réglementation

En Ontario, comme dans les autres territoires de compétence, on constate une tendance à la délégation des pouvoirs de réglementation. Le degré de délégation varie selon l'organisme et l'industrie. Voici quelques exemples de pouvoirs de réglementation délégués en Ontario:

- l'organisme appelé Registered Insurance Brokers of Ontario qui réglemente les courtiers d'assurances générales (autres que vie);

- l'Association des courtiers en valeurs mobilières et;

- la Bourse de Toronto.

Il existe divers arguments pour et contre la délégation des pouvoirs de réglementation de la profession d'agent d'assurance-vie et de représentant multi-compagnies, pouvoirs qui sont actuellement exercés par le Bureau du surintendant des assurances.

Voyons d'abord les avantages éventuels:

- Lorsque l'organisme à qui les pouvoirs sont délégués fait partie de l'industrie, il peut être plus sensible aux besoins de l'industrie et;

- En tant que corps indépendant, l'organisme à qui les pouvoirs sont délégués peut être mieux en mesure de réagir plus rapidement et de faire preuve d'une plus grande capacité d'adaptation qu'un organisme de réglementation public.

Voici maintenant des inconvénients éventuels :

- Étant donné la très grande confiance que le public accorde à la réglementation de l'assurance-vie, tous les risques auxquels cette réglementation est exposée ont une importance non négligeable;

- Il se pourrait (au début du moins) que la réglementation ne soit pas assez rigoureuse;

- Il existe un risque de conflits d'intérêt;

- Dérangements divers au cours de la période de transfert des pouvoirs de réglementation.

Du fait de sa complexité, la question doit faire l'objet d'un examen approfondi avec la collaboration de tous les groupements concernés par les questions d'assurance, ainsi que les organismes qui représentent les consommateurs.

Par suite de l'importance des réformes portant sur l'éducation et sur l'octroi du permis, le processus de consultation s'est déroulé sur une base indépendante. La question de l'autoréglementation, qui n'est pas moins importante, doit faire l'objet d'un examen distinct afin de pouvoir garantir qu'il sera tenu compte des besoins de l'industrie comme de ceux des consommateurs.

Il y a deux solutions générales envisageables en matière de système de réglementation:

- Un organisme d'autoréglementation (OA) pourrait être créé et chargé de s'occuper de toutes les questions d'octroi du permis et de disciplines qui peuvent devoir être résolues dans le cours des affaires concernant les agents d'assurance-vie et les représentants multi-compagnies. L'OA pourrait jouir de pouvoirs décisionnels définitifs et sa création pourrait être consacrée par une loi distincte et;

- Un conseil consultatif pourrait aussi être chargé de l'octroi des permis et des questions disciplinaires. La différence entre un conseil et l'OA résiderait dans le degré de pouvoir résiduel conservé par le surintendant des assurances. Dans le cas du conseil, les principales décisions en matière de politique pourraient continuer à être prises par le surintendant des assurances et toute modification importante pourrait devoir être ratifiée par le gouvernement.

2. Cumul des permis

Même si aucune recommandation précise n'est faite dans ce document de consultation au sujet du cumul des permis, il reste que c'est une question qui intéresse tous les secteurs financiers. Cette question doit être approfondie dans le cadre de la réglementation de la profession d'agent d'assurance-vie et de représentant multi-compagnies, mais aussi au-delà de ce cadre, et une analyse plus complète de cette question importante s'impose.

À l'heure actuelle, les agents ne peuvent détenir qu'un permis de courtier ou vendeur immobilier, de producteur de fonds communs de placement (fonds mutuels) ou de courtier d'assurances inscrit conformément au Registered Insurance Brokers of Ontario (RIBO). (En plus de son permis pour l'assurance-vie, l'agent ne peut être titulaire simultanément que d'un seul autre permis.)

La question du cumul des permis pourrait être examinée d'après plusieurs modèles. Voici deux solutions susceptibles de convenir :

- On pourrait autoriser les agents à détenir **un ou deux** permis en plus du permis d'assurances autres que vie et;

- On pourrait **ne pas limiter** le nombre des permis dont les agents pourraient être titulaires -- dans la mesure où ils auront rempli les exigences prévues en matière de titres de compétence selon les autres régimes de délivrance des permis.

Intimidation

Lors de l'examen de la question du cumul des permis, il faudrait aussi se pencher sur celle des personnes qui sont susceptibles d'user d'«intimidation». Plusieurs groupes de personnes sont actuellement susceptibles d'user d'«intimidation» conformément à la définition qu'en donne l'article 4(2) du règlement 528 de la Loi sur les assurances. Cette disposition était appropriée à l'époque de son adoption, mais ce n'est plus nécessairement le cas actuellement, car plusieurs professions qui sont incluses parmi celles qui placent l'agent dans une position où il peut «intimider» autrui -- comme dans le cas d'un employé de brasserie -- ne devraient peut-être plus être de ce nombre.

3. Exercice à temps partiel

Le règlement 528 de la Loi sur les assurances impose des conditions d'exercice restrictives aux candidats au permis d'agent:

- les agents d'assurance doivent exercer à plein temps et;
- les agents d'assurance ne peuvent pas avoir un autre emploi ou une autre; activité commerciale en plus de celle d'agent d'assurance.

Ces conditions ne s'appliquent pas aux agents qui exercent dans de petites villes (moins de 5 000 habitants) ou de petits cantons (moins de 10 000 habitants). Sont aussi exemptés, les candidats au permis qui exploitent une entreprise de transport ou une agence émettrice de titres de transport dans le but de fournir de l'assurance voyage ou bagage, les agents inscrits de fonds communs de placement (fonds mutuels) ou personnes qui exercent la profession de courtier ou de vendeur immobilier.

Par suite de l'évolution récente de la main-d'oeuvre et des conditions socio-économiques en Ontario, il faut se demander si l'on peut continuer à imposer aux agents l'exercice à plein temps de la profession. Une plus grande souplesse des horaires de travail peut être justifiée du fait que la population active compte plus de femmes, de personnes âgées et de personnes handicapées qu'autrefois.

L'exercice à plein temps de la profession d'agent d'assurance-vie avait initialement été rendu obligatoire dans un but de garantie de connaissance du domaine et de compétence. Mais l'adoption d'exigences éducatives supérieures réduit probablement l'importance de l'exercice à plein temps en tant que mesure de la compétence ou de l'expérience.

Enfin, il faut souligner le risque non négligeable de revenu insuffisant associé aux débuts dans la profession d'agent d'assurance-vie lorsque les commissions sont la seule source de revenu. Par conséquent, en permettant aux agents de débuter à temps partiel, on peut réduire les pressions qui les incitent à obtenir rapidement des souscriptions pour pouvoir survivre dans l'industrie.

Pour évaluer valablement la question du cumul des permis, il importe de tenir compte de la question qui en découle, soit celle du permis d'exercice à temps partiel. On explore actuellement un certain nombre d'options, notamment celles qui suivent:

1. Maintenir le statu quo - les agents n'ont pas le droit d'exercer à temps partiel (maintien des exceptions actuellement en vigueur);

2. Autoriser les agents d'assurance-vie à exercer à temps partiel dès qu'ils sont titulaires du permis;

3. Autoriser les agents à travailler à temps partiel s'ils sont titulaires du permis et comptent deux (2) années consécutives d'exercice;

4. Autoriser les agents à exercer à plein temps dans «l'industrie des services financiers». Cette mesure limiterait les activités des agents à la vente de produits de nature «financière»;

5. Permettre aux agents d'avoir une autre activité professionnelle à condition que la majeure partie de leur revenu provienne des activités en tant qu'agents d'assurance-vie.